

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ПРАВА ТА ПОЛІТИКИ

УДК 351.851

Ківалов С. В., НУ «ОЮА»

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ЗМІСТ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОСВІТИ

Статтю присвячено аналізу категоріального апарату досліджень ефективності управління системою освіти на загальнодержавному рівні. Визначено загальні та спеціальні види ефективності відносно управління системою освіти. Проаналізовано джерела результативності управління системою освіти.

Проблема ефективності є ключовою проблемою функціонування будь-якого соціального інституту. Управління є важливою сферою людської діяльності, що виникла в результаті суспільного поділу праці та спрямована на координацію й організацію об'єкта управління з метою вирішення певних проблем. Слід констатувати поступове зростання важливості управління в сучасному суспільстві внаслідок постійного ускладнення суспільних відносин.

Вищим різновидом управління соціумом слід, безперечно, вважати державне управління. Вважається доведеним, що державне управління, яке раціонально функціонує, певною мірою пом'якшує та навіть усуває суперечності між суб'єктивним і об'єктивним у соціумі, гармонізує взаємовідносини людей, суспільства й середовища існування людини. Безсумнівно, науково обґрунтоване державне управління системою освіти, яка виконує одну з найважливіших ролей в державі, оперативність та адекватність цього управління містять значний потенціал розвитку не тільки системи освіти, а й суспільного розвитку взагалі. Немає сумнівів, що сучасним пострадянським країнам вкрай необхідна нова філософія ефективного управління, яка б враховувала такий значущий важіль, як методологія ефективного управління [1].

На наш погляд, такої методології ще не розроблено. Вважаємо, що відсутність такої методології може бути пов'язана із невизначеністю критеріїв, показників та засобів виміру ефективності управління, перш за все відносно процесів управління системою освіти.

Необхідною умовою якісного виконання системою управління своїх функцій є наявність достовірної інформації про стан об'єкту управління, про наявність ресурсів управління, його ефективність та можливі засоби вдосконалення стану управління та його об'єкту. Будь-яке суспільство на всі види й форми управління виділяє достатньо великі матеріальні, фінансові, інформаційні та людські ресурси. За деякими оцінками, у світі майже кожний сьомий працюючий є зайнятим у сфері управління і отримує відповідну винагороду за свою діяльність [2]. В Україні, наприклад, лише кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування станом на кінець 2013 р. становить трохи менше 400 тис. осіб.

З огляду на вищезазначене представляється актуальним аналіз методологічної складової проблеми ефективності управління системою освіти, що й складає предмет даної статті. Метою даної роботи є аналіз різноманітних аспектів поняття ефективності управління системою освіти, з'ясування її різновидів та проблем застосування з метою оцінювання ефективності державного управління освітньою сферою.

Різнманітні аспекти проблем ефективності управління в цілому та державного управління вивчали такі вітчизняні та російські вчені, як Ф. Т. Алескеров, Г. В. Атаманчук, Д. М. Бахрах, К. І. Головщинський, В. І. Добренєв, В. Ю. Керецман, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, А. Ф. Мельник, О. М. Рой, І. М. Слепенков, Ю. М. Стариков, О. А. Тихомиров, Д. Д. Цабрия та інші вчені [3]. У працях перелічених авторів головної уваги надається аналізу загальних рис критеріїв ефективності управління та варіантів їхньої класифікації, що є важливим внеском до управлінської науки, але, на жаль, не надає змоги застосування результатів цих робіт до оцінювання конкретної державно-управлінської діяльності стосовно системи освіти. Слід відмітити, що у вітчизняній науковій літературі вкрай недостатньо наукових робіт, присвячених дослідженню сучасних проблем ефективності управління саме сферою освіти. Окремі правові та політико-правові аспекти проблем, що є предметом даної статті, розглядалися у роботах, присвячених вивченню питань соціальної ефективності права та нормотворчості – серед них роботи таких вчених, як В. В. Лапаєва, В. М. Кудрявцев, В. І. Никитинський, В. В. Глазирін, Н. П. Осипова та ін. [4].

Вочевидь, проблема управління системою освіти є досить багатогранною. Водночас при розгляді в масштабі держави вона може бути

досить успішно агрегована до проблеми державного управління системою освіти, оскільки незважаючи на велику кількість недержавних освітніх закладів різних рівнів та освітньої потужності, головну роль в цій сфері відіграє саме держава. Саме вона визначає головні напрями майбутнього розвитку цієї системи та артикулює суспільні вимоги до освітньої сфери.

У своїй найзагальнішій формі ефективність як соціальне явище відбиває співвідношення між людською діяльністю та її наслідками. Маючи такий об'єктивний зміст, ефективність виступає як оціночна категорія. При розгляді питань ефективності державного управління необхідно досліджувати саме соціальну ефективність, а не якусь іншу її форму. Цей недолік зустрічається особливо часто, коли замість критеріїв ефективності, які відбивають саме соціальні зміни в суспільстві під впливом державного управління, використовуються критерії відомчі або інституційно-правові. Наприклад, коли під час підведення підсумків гасіння пожежі замість кількості врятованих осіб аналізується відповідність нормативам прибуття пожежних нарядів на пожежну пригороду.

При визначенні поняття ефективності державного управління сферою освіти, на нашу думку, слід виходити із її головної системної риси – соціальної обумовленості. Визначення «соціальний» стосовно якогось явища означає, що воно є втіленням певної системи суспільних відносин і виявляє свою сутність через ці відносини. Систему соціальних відносин доцільно визначити, як реально існуюче суспільство у всій його конкретній різноманітності. Тому і про ефективність державного управління системою освіти необхідно вести мову у двох аспектах. Перший з них визначає оцінку ефективності з позицій загальної природи державного управління та спрямованості його впливу на стан суспільних відносин. Другий аспект відбиває необхідність підходу до ефективності державного управління як явища, що існує в конкретному суспільстві і неминуче віддзеркалює у зв'язку з цим найбільш істотні елементи зворотного впливу цього суспільства. Тому і методологічні засади аналізу ефективності державного управління системою освіти доцільно розглядати також в цих аспектах.

Зазвичай під ефективністю управління розуміють відношення його корисних результатів до обсягу використаних або витрачених на їх досягнення ресурсів [5]. Тому проблема визначення ефективності управління щодо суспільно значущих сфер полягає, насамперед, у розумінні його результатів, тобто об'єктивних фактів впровадження управлінських зусиль до відповідної соціальної сфери.

Стосовно нашої проблеми ми пропонували б визначити ефективність державного управління системою освіти як міру цільових можливостей реального впливу державного управління на характер і стан відносин у сфері освіти та на їх зміни у масштабі країни в цілому, окремих регіонів, а також напрямків та видів освіти.

Категорія міри у цьому визначенні відбиває єдність і взаємозалежність кількісного і якісного аспектів у процесі розвитку певних явищ. Завдяки якості дані явища відрізняються від інших, а кількість характеризує сукупність цих явищ, тобто тих, в яких втілені саме такі якісні характеристики.

Якщо змінюється кількість явищ, що мають певні якісні характеристики, це неминуче приводить до того, що вся їх сукупність, а значить, і кожне з них, будуть мати дещо змінені якісні характеристики. За умов незначних кількісних змін ця взаємозалежність частіше всього залишається непомітною, але коли такі зміни сягають певних розмірів, то відбувається відповідний якісний ривок, і ним уже не можна нехтувати. Міра якраз і є тією межею, поза якою збільшення або зменшення кількості якихось явищ веде до набуття ними нових якостей. Оскільки йдеться про явища, пов'язані з соціальним феноменом – освітою, – то й нові якості теж будуть соціальними.

Категорія можливості, що фігурує у визначенні поняття ефективності державного управління системою освіти, є відбиттям того факту, що ефективність завжди є, *summa summarum*, ефективністю людської діяльності, і тому вона спирається на певний вибір варіантів дій або ж поведінки. Без урахування цього моменту сама ідея ефективності державного управління системою освіти, як міри дійсного впливу державного управління на стан соціальних відносин у сфері освіти, втратила б практичну цінність. Дійсно, без наявності вибору лінії поведінки, завдяки якому по-різному здійснюється управлінська діяльність, ефективність не мала б взагалі оціночного змісту і виступала б лише як категорія публіцистичної констатації.

Відповідно до звичайної традиції виділення кількох видів ефективності будь-якого управління – внутрішньої, зовнішньої, загальної, стратегічної, тактичної – вважаємо за доцільне введення наступного переліку видів ефективності державного управління системою освіти:

– внутрішня ефективність – ефективність використання внутрішніх можливостей та власних ресурсів владних органів, що здійснюють державне управління системою освіти;

– зовнішня ефективність – ефективність використання зовнішніх можливостей органів державного управління системою освіти, перш

за все йдеться про використання загальнодержавних ресурсів та ресурсів міжнародної та суспільної підтримки управлінських зусиль;

– загальна ефективність – поєднана якість реалізації двох попередніх складових урядування – внутрішньої та зовнішньої ефективності;

– стратегічна ефективність – міра досягнення цілей державного управління відносно загального стану сфери освіти у певному проміжку часу;

– тактична ефективність – міра досягнення певної економічності (в широкому сенсі) витрат на реалізацію окремих управлінських кроків стосовно окремих напрямів чи видів освітньої діяльності в процесі урядування.

Окрім загальних видів ефективності управління соціальної організації існують також інші, більш локальні види ефективності управлінських процесів, що пов'язані з констатацією важливості економічної функції державного управління – функції перерозподілу суспільних багатств. Серед них слід виділити наступні:

– фінансова ефективність, яка враховує фінансові наслідки реалізації певних управлінських дій для безпосередніх об'єктів урядування. Фінансова ефективність визначається співвідношенням фінансових витрат та результатів, що мають виражатися у забезпеченні приросту добробуту певних верств населення. Вимірювання цієї ефективності у сфері освіти стикається зі зрозумілими труднощами, оскільки зростання добробуту від розвитку освіти значною мірою віддаляється у часі та просторі від моменту здійснення певних управлінських зусиль. Особливо це помітно у випадку класичної та гуманітарної освіти, що не може не викликати необхідності висування досить поміркованих вимог до управління в аспекті даного виду ефективності;

– бюджетна ефективність, яка враховує фінансові наслідки здійснення проекту для державного бюджету. Основним чинником бюджетної ефективності, що використовується для обґрунтування певних заходів державної або регіональної фінансової підтримки, є бюджетний ефект. Бюджетний ефект визначається як перевищення прибутків відповідного бюджету над витратами у зв'язку з його здійсненням;

– наступна економічна ефективність, яка має враховувати усі поточні та наступні витрати, пов'язані з реалізацією певних управлінських дій стосовно системи освіти та усі суспільно значущі результати цих дій, які вже отримано й буде отримано в подальшому.

Складність механізму взаємозв'язків державного управління та суспільства призводить до того, що іноді дуже важко стверджувати, чи відбулися взагалі дії державного управління, у яких конкретних кроках та результатах вони проявилися. Внаслідок надзвичайної

причинно-наслідкової складності суспільного життя часто досить важко виокремити власне державне управління, визначити результат його активності та впливу. Відтак визначення ефективності взагалі, та ефективності державного управління зокрема залишається поки що складною науковою проблемою.

Однак у проблемі розрізнення загального результату соціальної дії та результату державного управління можна виокремити наступні складові, з'ясування яких дозволяє наблизитися до вирішення цієї проблеми:

Перша складова полягає у з'ясуванні того, чи справді наявний результат є результатом саме управління, а не дії інших суспільних або природних сил. Оскільки суспільство є складною самоврегульованою системою, воно має властивість нівелювати певні критичні впливи на себе через майже хаотичні поодинокі дії окремих членів суспільства, які втім складаються у строкату мозаїку «самоврегулювання». Крім того, досить часто вплив природних чи суспільно-історичних закономірностей і сил, чи просто збіг певних випадкових обставин може вважатися результатом управління, що не відповідає дійсності. Отже, найпершим завданням вияву дійсного результату державного управління є вилучення наслідків дії усіх «неуправлінських» факторів на кшталт перелічених вище.

Крім того, слід враховувати, що у сучасному суспільстві на один об'єкт управління, як правило, намагаються вплинути кілька суб'єктів державного управління, що ускладнює вияв результатів дій певного органу державного управління.

Наступна складова проблеми пов'язана з пошуком джерел результату державного управління системою освіти. Як відомо, в процесах державного управління задіяні різноманітні елементи системи управління: органи державної влади, нормативно-правові документи та організаційні дії суб'єктів урядування, а також ресурси, засоби, методи, знання та воля різних суб'єктів державного управління. У зв'язку з цим виникає проблема виокремлення справжніх головних джерел певних результатів державного управління системою освіти. Серед головних гіпотез, які потребують перевірки під час вирішення цієї проблеми слід зазначити наступні: джерелом досягнення результату державного управління є:

- високий професіоналізм або ж талант керівників відповідного органу державного управління системою освіти;
- висока якість нормативно-правових документів, що свідчить про високий рівень законодавчої бази, що й стає головною запорукою досягнення управлінського результату в сфері освіти;

– надмірне використання матеріальних та фінансових ресурсів, що й спричинило досягнення, або «купівлю втридорога» бажаного результату державного управління;

– велике напруження сил багатьох людей, яке компенсувало усі недоліки управлінських дій і рішень, та, як це часто буває, ще й брак коштів.

Остання важлива складова проблеми виокремлення справжнього результату дій державного управління пов'язана із пошуком реального взаємозв'язку цілей та завдань державного управління системою освіти та реально отриманих результатів управління. Наявність та щільність вказаного взаємозв'язку є майже головною характеристикою ефективності управління системою освіти. Є досить поширеною ситуація, коли органи державного управління висувають одні цілі й завдання щодо вдосконалення ситуації у сфері освіти, а отримують зовсім інші результати, проте, певним чином випадково, позитивні та прийнятні для людей, тому такі результати одразу намагаються видати за проголошені. Незважаючи на цілковиту позитивність таких ситуацій для суспільства, слід визнати низький ступінь ефективності державного управління, яке здійснюється за таким сценарієм. З'ясування реального стану справ повинне передбачати визначення конкретних обставин урядування – визначення того, хто та коли в конкретних ситуаціях приймав рішення, що він мав на меті, скільки часу та різноманітних ресурсів було витрачено на виконання певного рішення, які показники дійсного виконання цього рішення тощо.

З'ясування сутності результату державного управління висуває, у свою чергу, ще одну проблему – проблему отримання всебічної характеристики результату державного управління. Саме характеристика результату державного управління системою освіти шляхом співвіднесення цього результату із певними соціальними, ідеологічними, моральними та іншими соціальними очікуваннями є визначенням його суспільної актуальності, значущості й цінності, а відтак, ефективності.

Така підсумкова інформація є своєрідною передумовою для подальшого компаративного аналізу витрат на організацію урядування освітою і, власне, на його результати, що дає об'єктивні підстави для оцінювання ефективності державного управління системою освіти.

Аналіз свідчить, що ефективність державного управління системою освіти є досить складною категорією, що характеризує досконалість системи державного управління і найчастіше визначається за допомогою порівняння результатів управління, що спостерігаються у відповідній частині освітньої сфери, та ресурсів, витрачених на їх

досягнення. У цьому зв'язку ефективність державного управління можна оцінити, якщо порівняти отриманий результат і витрати на управління.

Є очевидним, що така елементарна оцінка не завжди є достатньо коректною, оскільки результат державного управління системою освіти характеризується тим, що він:

- не завжди полягає саме в матеріальному виразі;
- рідко відповідає очікуваному безпосередньому й опосередкованому результату;
- може виражатися у різних формах – може бути соціально-економічним, соціально-політичним, соціально-психологічним тощо;
- рідко може бути виражений цілковито у кількісних показниках – зазвичай якісні характеристики результату державного управління системою освіти не можуть бути адекватно визначені у формальних параметрах.

Внаслідок цього на практиці ефективність державного управління системою освіти найчастіше визначається або аналітичним шляхом виявлення й порівняння багатьох, не завжди обґрунтовано виділених, параметрів, таких як ступінь досягнення цілей, адекватність обраних стратегій щодо поставлених цілей, обсяг та якість залучених ресурсів, керованість і ритмічність роботи об'єкта управління, задоволеність працівників освіти своєю працею, економія часу в процесі здійснення функцій управління, формування управлінської культури, механізм внутрішньої координації, процедура стимулювання, система інформації, структура прийняття рішень тощо, або ж методом Дельфі – шляхом опитування певної групи експертів, обізнаних у багатьох, хоча й не однаковою мірою в усіх з перелічених вище характеристик. Більш адекватними, хоча меншою мірою пов'язаними з власне ефективністю управління слід вважати показники якості навчання та ступінь задоволеності роботодавців випускниками.

Як аналітичний, так і експертний методи не є досить точними та надійно верифікованими, що вимагає пошуку більш досконалих шляхів оцінювання ефективності державного управління системою освіти.

Отже, аналіз ефективності державного управління системою освіти показує, що її можна вважати мірою цільових можливостей реального впливу державного управління на характер і стан відносин у сфері освіти та на їх зміни у масштабі окремих напрямів та видів освітньої діяльності. Необхідно виокремлювати різновиди ефективності державного управління системою освіти. Особливою проблемою при оцінці ефективності державного управління системою освіти є з'ясування

справжнього та уявного внеску управлінських дій у результати розвитку цієї системи.

На наш погляд, потребує подальшого вивчення проблема адекватної оцінки ефективності державного управління системою освіти у загальнодержавному, регіональному аспектах, а також в розрізі видів та напрямів освітньої діяльності, що має стати серйозним підґрунтям вдосконалення структури та механізмів державного управління системою освіти.

Бібліографічний список

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М., 2004. – С. 480 – 496.
2. Kaufmann D. Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996 – 2006 [Електронний ресурс] / D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi. – Режим доступу: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/07/10/000016406_20070710125923/Rendered/PDF/wps4280.pdf.
3. Алескеров Ф. Т. Оценка качества государственного управления : препринт WP8/2006/02 / Ф. Т. Алескеров, К. И. Головщинский, А. В. Клименко. – М. : ГУ ВШЭ, 2006; Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М., 2004; Бахрах Д. Н. Формы и методы деятельности государственных администраций / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов. – Екатеринбург, 1999; Керещман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти / В. Ю. Керещман. – К., 2002; Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К., 2003; Рой О. М. Система государственного и муниципального управления / О. М. Рой. – СПб., 2003; Социальное управление: Словарь / под ред. В. И. Добренкова, И. М. Слепенкова. – М., 1994; Державне управління / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна та ін. – К., 2003; Стариков Ю. Н. Курс общего административно-права / Ю. Н. Стариков. – В 3-х тт. – М., 2002; Тихомиров О. А. Государственное регулирование: Курс административного права и процесса / О. А. Тихомиров. – М., 1998; Цабрия Д. Д. Система управления (государственно-правовые аспекты) / Д. Д. Цабрия. – М., 1990; Эффективность государственного управления. – М., 1998.
4. Лапаева В. В. Социология права / В. В. Лапаева ; под. ред. В. С. Нерсеянца. – М. : Норма, 2000; Кудрявцев В. Н. Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин. – М. : ВНИИСЗ, 1980; Осипова Н. П. Ефективність функціонування політико-правових інститутів суспільства (Соціологічний аспект аналізу) / Н. П. Осипова // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства : зб. наук. пр. – Харків, 2002.

5. Социальное управление: Словарь / под ред. В. И. Добренкова, И. М. Слепенкова. – М., 1994. – С. 188. Пор. : Керещман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти / В. Ю. Керещман. – К., 2002. – С. 57.

Стаття посвячена аналізу категоріального апарату досліджень ефективності управління системою освіти на общегосударственном уровні. Определены общие и специальные виды эффективности управления системой образования. Проанализированы источники результативности управления системой образования.

The article is devoted to the analysis of categories of researches of education system management efficiency at national level. The general and special views of efficiency in relation to the management of education system are determined. The sources of effectiveness of education system management are analysed.

Стаття надійшла до редколегії 04.12.2013

УДК 340.12:141.113:572.02

Завальнюк В. В., НУ «ОЮА»

ОФІЦІЙНЕ ТА НЕОФІЦІЙНЕ ПРАВО: АНТРОПОЛОГІЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

В контексті сучасного антропологічного дискурсу досліджено проблематику офіційного та неофіційного права та сфери їх взаємодії. Охарактеризовано ознаки офіційного та неофіційного права. Виокремлено типи неофіційного права, одним з яких є тіньове право. Розглянуто три варіанти впливу тіньового права на офіційне: негативний, позитивний і прогресивний.

Розуміння права як окремого інституту людського співтовариства, що має незалежне від державної волі походження та автономне буття, зумовлює постановку питання про можливість існування незалежних від держави правопорядків. Ця проблематика була започаткована Л. Й. Петражицьким та його учнями – Г. Д. Гурвичем та П. О. Сорокіним. Г. Д. Гурвичу належить ідея про соціальне право як самореферентну соціальну цілісність, яка не залежить від наявності в суспільстві тих чи інших інститутів або спільнот (держави, соціальних класів і тощо) [1, с. 55-56]. Для нього право було одночасно формою соціальної взаємодії, правосвідомістю, нормативною системою